

## «A POLÍCIA JUDICIÁRIA NESTA HORA EUROPEIA»

(...) Quanto a nós, esse antagonismo persistente à criação de Polícias Judiciárias ou Judiciais, com quadro orgânico próprio, com o estatuto de «órgão auxiliar da administração da justiça» separado das outras forças policiais e fora da órbita da administração Interna, tem duas causas essenciais:

- A concepção errada de que a investigação criminal tem um cariz essencialmente policial e não processual penal, quando sucede exactamente o contrário, isto é, não existe, nem pode existir nenhum acto policial, no âmbito da investigação criminal, que não esteja previsto na lei processual penal, o que significa que todo o acto investigatório executado pelas polícias criminais são e serão sempre, em si mesmos, actos processuais penais, ou seja de administração da justiça.
- Outras das causas tem a ver com a ideia que os investigadores criminais especializados nas áreas mais sensíveis enraizaram há muito tempo e que é a de que certos sectores da política e da economia têm uma alergia profunda e avessa às polícias criminais civis, centralizadas, independentes, integradas por quadros humanos com elevada qualidade académica e formação profissional, ética e democrática (ainda por cima sindicalizados), preferindo antes lidar com estruturas policiais formadas num caldo cultural de raiz militar, não democrático, onde se apela mais à obediência cega e muito pouco ou nada ao pensamento crítico próprio, por isso mesmo muito mais permeáveis ao tráfico e à penetração de influências.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

2

1. As missões policiais
2. As instituições policiais evoluem com o processo penal
3. Alguns modelos policiais no espaço da União Europeia
  - a. O modelo alemão
  - b. O modelo francês
  - c. O modelo Italiano
  - d. O modelo espanhol
  - e. O modelo belga
  - f. O modelo português
4. Diferenças e semelhanças das diversas policcias criminais
  - a. Portugal, Alemanha e Bélgica
  - b. França e Espanha
  - c. Itália
5. Conclusões



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

## Introdução

Este trabalho não é original no sentido de que assentou muito pouco nas reflexões do seu autor e muito mais no seu esforço de recolha, condensação e sistematização de dados factuais e de reflexões teóricas, **extraídas** de obras de eminentes professores de direito (Damião da Cunha), ilustres magistrados portugueses (Manuel Ferreira Antunes – Director do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais) e não menos ilustres companheiros do Conselho Europeu de Sindicatos de Polícia (José Luís Galdon e Rafael Gasso Peralta, do Sindicato Profissional de Polícia de Espanha, Bernard Ista e Christian Van Mechelin, do Sindicato Autónomo da Polícia Belga), a quem agradecemos o facto de terem exprimido opiniões e produzido trabalhos, que consideramos notáveis e que são extremamente úteis à defesa dos pontos de vista da ASFIC/PJ e dos investigadores criminais portugueses que esta representa.

Este trabalho teve uma primeira versão mais abrangente, com conteúdo histórico, que visou, essencialmente, criticar alguns aspectos, a nosso ver negativos, do trabalho inicial de José Luís Galdon, nomeado em 1999 (Atenas), como «Encarregado de Missão» do Conselho Europeu de Sindicatos de Polícia, para uma reflexão profunda subordinada ao tema «A Polícia Europeia do Século XXI», cujo resultado final terá que ser apresentado no Congresso do CESP, a realizar-se em finais de 2003, em Estrasburgo, altura em que este movimento sindical policial europeu fará a sua opção por um modelo policial para a Europa.

Para já, podemos congratularmo-nos com o facto de a nossa versão inicial ter influenciado positivamente as conclusões do Comité Executivo do CESP, que se realizou de Alicante, em Novembro de 2001, designadamente ao nível da sua Resolução Final, cujas conclusões principais reproduzimos nos últimos parágrafos da presente versão.

A presente versão foi já objecto de análise na II Reunião Bilateral que a ASFIC fez com o Sindicato Profissional de Polícia, de Espanha, na cidade de Lisboa, em 2 e 3 de Fevereiro passado, tendo os nossos colegas espanhóis aderido entusiasticamente a alguns dos nossos pontos de vista, como, aliás, ficou bem patente na Resolução Final desses trabalhos e na Conferência de Imprensa conjunta realizada nessa altura.

Refira-se ainda, que esta segunda versão vai ser o suporte de uma comunicação que a Direcção Nacional da ASFIC vai fazer no próximo Comité Executivo do CESP, que se vai realizar nos próximos dias 10, 11 e 12 de Maio, na cidade do Porto, subordinada, precisamente, ao tema em epígrafe.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

## 1. As missões policiais

Com base na mais variada documentação proveniente da OIPC – INTERPOL, CONSELHO DA EUROPA e do próprio CESP podemos concluir que as missões policiais realizadas pelas polícias europeias são múltiplas e variadas e dividi-las em quatro grandes grupos:

- a. No combate à criminalidade, através de inquéritos, da perseguição e da repressão penal e da prevenção criminal.
- b. No domínio preventivo, através de acções de vigilância e patrulhamento de locais considerados problemáticos.
- c. No domínio puramente administrativo através de acções de vigilância e de fiscalização, de matérias de interesse geral, previstas em regulamentos administrativos, como é o caso do trânsito, da fiscalização económica, da atribuição de licenças, do controlo de estrangeiros, etc.
- d. No domínio da manutenção da ordem pública, através de acções simples ou complexas, que podem ir de uma actuação sobre uma rixa até a uma insurreição.

A missão referida na alínea a. é tutelada, em alguns países, pelo **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**, com o fundamento, entre outros, de que não existe nem pode existir inquérito policial à margem do processo penal,<sup>1</sup> onde, em regra, as polícias estão constitucional e legalmente submetidas às autoridades judiciárias (com maior ou menor grau de autonomia técnica).

Considera-se, nesta linha de pensamento, que as polícias que realizam investigação criminal têm muito mais a ver com a **ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**, e por conseguinte com o Ministério da Justiça, do que com qualquer outra área do estado, designadamente a **ADMINISTRAÇÃO INTERNA** ou do **INTERIOR**.

O processo penal é, como se constata, o campo de actuação, por excelência, das poucas polícias judiciárias ou judiciais que existem, cuja actividade fundamental consiste num conjunto de operações, que mais não são do que actos processuais penais, que visam

---

<sup>1</sup> Regra processual que supomos ser válida para todos os países.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

constatar infracções à lei penal, recolher provas e descobrir os seus agentes, para dar lugar à repressão penal (fase da instrução e julgamento).

Por outro lado, ao praticar essencialmente actos processuais penais as polícias judiciárias e judiciais vão criar inevitavelmente uma estreita relação com as autoridades judiciárias, que é ao mesmo tempo de subordinação (a direcção do inquérito é sempre da responsabilidade de um magistrado) e de empatia e complementaridade (o magistrado depende da polícia para execução dos actos práticos da investigação).

As missões referidas nas restantes alíneas estão situadas em regra e sem excepção conhecida na esfera da **ADMINISTRAÇÃO INTERNA** ou do **INTERIOR**, o que, de resto, não tem nada de polémico.

É um facto que na esmagadora maioria dos países as missões de polícia judiciária ou judicial estão inseridas, a par das restantes, nas respectivas polícias nacionais, apesar de, nalguns casos existirem ou terem existido tentativas mais ou menos incipientes de criação de corpos autónomos de polícia judiciária ou judicial, devido à pressão tradicional nesse sentido das magistraturas e dos sectores menos conservadores da sociedade, o que também se compreende.

De qualquer modo, não podemos deixar de sublinhar o facto, de que, quando elencamos as diferentes missões de polícia somos sempre levados automaticamente a fazer uma distinção entre POLÍCIA JUDICIÁRIA ou JUDICIAL e POLÍCIA DE PROXIMIDADE E / OU ADMINISTRATIVA.

Mesmo inseridas nas polícias nacionais ou provenientes delas, os corpos de polícia judiciária, judicial ou que se dedicam à investigação criminal acabam por ser sempre distintos dos demais, em praticamente todos os seus aspectos: requisitos de ingresso, formação, carreiras, nomenclaturas, estrutura orgânica, etc. <sup>2</sup>

A distinção material de missões (uma polícia que pratica essencialmente actos processuais penais), levada coerentemente até às últimas consequências, faz com que alguns países posicionem as suas polícias judiciárias ou judiciais, relativamente ao poder político, também

<sup>2</sup> O caso dos nossos companheiros da Polícia de Segurança Pública portuguesa é paradigmático: com a recente lei de 2001 que atribui a essa força policial competências para a investigação criminal já estão (e bem do nosso ponto de vista) a pensar / reivindicar a criação de um corpo de investigação criminal diferenciado, naturalmente pela positiva, dos restantes sectores dessa polícia.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

de forma diferente: inserem-nas no MINISTÉRIO DA JUSTIÇA e não no MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA ou do INTERIOR junto com as demais forças policiais.

Existem outros argumentos que sustentam a colocação das polícias judiciárias ou judiciais na tutela do Ministério da Justiça: um deles é o da independência da investigação criminal face ao poder político, que hoje, como se sabe, tende a ser infiltrado, cada vez com maior frequência, pelas novas formas de criminalidade, em especial a financeira e fiscal, de cariz transnacional, representando, por isso mesmo, este tipo de criminalidade, não apenas uma ameaça contra a sociedade, mas acima de tudo uma ameaça contra a própria organização do estado.<sup>3</sup>

Não se quer por via desta opção diminuir a autoridade do estado e do poder político legítimo sobre a polícia, ao nível da definição das prioridades estratégicas no combate ao crime, o que não está minimamente em causa,<sup>4</sup> mas também se reconhece pacificamente, nas nossas democracias, que no âmbito do inquérito criminal concreto, não é, em última análise, perante o poder político que o investigador criminal (polícia) responde, mas sim, perante as autoridades judiciárias competentes, a quem está constitucional e legalmente vinculado.

Ou seja, no âmbito da sua missão, o investigador criminal (polícia) acaba também por beneficiar, por simpatia, do estatuto de independência das magistraturas, daí que se defenda que a investigação criminal é tanto mais eficaz e independente, quanto maior for a ligação entre polícias (que investigam) e os magistrados que dirigem o inquérito.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Quanto mais restrito, centralizado e coeso for um corpo policial menos permeáveis serão os seus agentes à infiltração e ao tráfico de influências, o que é uma condição essencial da eficácia e da independência das investigações criminais, sobretudo das mais sensíveis.

<sup>4</sup> As prioridades para o combate à criminalidade estabelecidas pelos governos podem igualmente suscitar alguma suspeição, como é caso de um Primeiro Ministro, empresário na vida privada, cujas empresas estão a ser alvo de investigações criminais em vários países e cujo governo está a conseguir publicar leis (inclusive retroactivas!) que encurtam os prazos de prescrição e anulam a maior parte dos processos de que é directa ou indirectamente alvo. Na mesma linha de actuação tem sido um travão para que os crimes financeiros e fiscais façam parte do pacote de crimes que podem accionar o Mandado de Detenção Europeu...

<sup>5</sup> Quanto a nós, esse estreitamento desejável entre magistraturas e polícias (investigadores) será também tanto mais forte, evidente e saudável, se for estabelecido no quadro da ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA e se a polícia (instituição), ela própria, for dirigida por magistrados competentes. A Polícia Judiciária portuguesa sempre foi dirigida até ao presente momento por Magistrados, seja do MP ou da Judicatura. A nova reforma de 2001 (contra a nossa vontade, sublinhamos) prevê a possibilidade de cometer essas funções a um quadro superior da própria polícia ou a um licenciado experiente. Não vemos isso como um avanço, mas sim como um perigoso recuo e uma perda de «estatuto». Em nossa opinião, a presença de Magistrados na Direcção da Polícia Judiciária representa uma garantia de independência e de colaboração eficaz com as autoridades judiciárias e com os seus órgãos superiores. Sem magistrados na sua Direcção a Polícia Judiciária tenderá a perder o seu estatuto único de «órgão auxiliar da administração da justiça», sendo previsível, logo que se rompa com essa tradição, uma maior



7

ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

## 2. As instituições policiais evoluem com o processo penal

Pelo exposto, é lícito concluir que o percurso histórico de qualquer polícia, em especial da polícia de investigação criminal, está intimamente ligado à evolução do sistema processual penal do seu país.

É assim que se passa com o percurso histórico de cada uma das polícias portuguesas (PJ, PSP, GNR e outras), como de resto, seguramente, com os percursos históricos de cada uma das polícias «representadas» no CESP. Todas as polícias, sem excepção, foram objecto ao longo dos tempos, de um acomodamento, tão inevitável como desejável, aos princípios estruturantes dos respectivos sistemas processuais penais.

É, a nosso ver impossível, realizar um trabalho sério sobre a(s) instituição(es) policial(ais) de um dado país sem atender à evolução do processo penal vigente nesse mesmo país, em articulação, evidentemente, com os diplomas legais da(s) respectiva(s) polícia(s).

Quer isto dizer, que tentar situar um campo de actuação específico para uma POLÍCIA JUDICIÁRIA, no âmbito mais alargado da «POLÍCIA EUROPEIA DO SÉCULO XXI», implicaria, necessariamente, o estudo da evolução do sistema processual penal e dos diplomas que regem as respectivas polícias, de cada um dos países representados no CESP, numa primeira linha de esforço, para depois debruçarmo-nos sobre os restantes...

É por isso que o presente trabalho ou outro qualquer que não respeite as considerações feitas anteriormente só pode ser considerado incompleto e incipiente.

Abordar o tema POLÍCIA JUDICIÁRIA ou POLICIAL JUDICIAL, pelos poucos casos concretos que conhecemos, significa abordar entidades policiais com configurações orgânicas variáveis, consoante o país, que só têm como denominador comum o facto de estarem direccionadas para duas, únicas e muito específicas missões: **a Investigação Criminal** e, conseqüentemente a **coadjuvação das autoridades judiciárias** (Ministério Público e Juizes de Instrução Criminal).



8

ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

As magistraturas titulares da acção penal (em matéria de repressão penal, cabe-lhes todo o poder decisório), têm vindo a insistir, há muitos anos, na criação de polícias judiciais que ficariam integralmente debaixo da sua tutela funcional e disciplinar.

A «Déclaration de Principes Sur Le Ministère Public», adoptée Naples, le 2 Mars 1996, pela MEDEL – Magistrats Européens Pour La Démocratie et les Libertés é sintomática : «VII. Contrôle de la Police Judiciaire – Lorsque le MP dirige les investigations, il doit avoir le pouvoir de gestion des moyens matériels indispensables à son activité et le control effectif de la Police Judiciaire»

Também é verdade, que para muitos políticos, juristas e mesmo polícias, a ideia de criar uma Polícia Judiciária ou Judicial à margem do quadro policial existente não faz muito sentido.

Julgamos que os antagonistas de tal ideia baseiam-se na premissa de que a Investigação Criminal é mais uma missão policial a par de outras e que, por tal motivo, não merece uma distinção específica e que criar «novas» polícias é contribuir para a descoordenação geral e tradicional do sistema policial já normalmente muito dividido.<sup>6</sup>

Quanto a nós, esse antagonismo persistente à criação de Polícias Judiciárias ou Judiciais, com quadro orgânico próprio, com o estatuto de «órgão auxiliar da administração da justiça» separado das outras forças policiais e fora da órbita da administração Interna, tem duas causas essenciais:

- A concepção errada de que a investigação criminal tem um cariz essencialmente policial e não processual penal, quando sucede exactamente o contrário, isto é, não existe, nem pode existir nenhum acto policial, no âmbito da investigação criminal, que não esteja previsto na lei processual penal, o que significa que todo o acto investigatório executado pelas polícias criminais são e serão sempre, em si mesmos, actos processuais penais, ou seja de administração da justiça.

---

<sup>6</sup> Não deixa de ser estranho para nós (ASFIC) que em muitos países se resista a separar a investigação criminal das restantes actividades de policia administrativa, preventiva e de segurança pública ou que se resista a criar uma entidade nova de polícia especializada (para combater o crime organizado mais grave e complexo), que pode tomar o nome de polícia judiciária ou outro nome qualquer, mas não se combata com a mesma intransigência e persistência a existência de polícias militarizadas ou militares com as mesmas competências das chamadas polícias nacionais, que existem em alguns países da Europa Mediterrânica (Portugal, Espanha, França, Itália, Bélgica e Holanda) e nos países de leste, as quais, em vez de tenderem a desaparecer, por fusão com as polícias que desenvolvem competências exactamente iguais, estão em vez disso a ser reforçadas.





9

ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

- Outras das causas tem a ver com a ideia que os investigadores criminais especializados nas áreas mais sensíveis enraizaram há muito tempo e que é a de que certos sectores da política e da economia têm uma alergia profunda e avessa às polícias criminais civis, centralizadas, independentes, integradas por quadros humanos com elevada qualidade académica e formação profissional, ética e democrática (ainda por cima sindicalizados), preferindo antes lidar com estruturas policiais formadas num caldo cultural de raiz militar, não democrático, onde se apela mais à obediência cega e muito pouco ou nada ao pensamento crítico próprio, por isso mesmo muito mais permeáveis ao tráfico e à penetração de influências.<sup>7</sup>

### 3. Alguns modelos policiais no espaço da União Europeia

Neste trabalho vamos - nos limitar a fazer referência a alguns modelos de investigação criminal europeus, como é o caso do **francês**, **alemão**, **italiano**, **belga**, **espanhol** e **português**, deixando de fora, com muita pena nossa, os restantes, exclusivamente, por manifesta falta de elementos.

Os elementos que a seguir expomos tendem, inevitavelmente, a representar a «nossa» visão sobre cada um desses sistemas policiais, o que pode comportar dois tipos de riscos:

- Alguma parcialidade na abordagem
- Ou mesmo incorrecção na interpretação de alguns dados da realidade.

Se de facto detectarem parcialidade ou incorrecção nas nossas considerações, solicitamos aos colegas, em especial dos países correspondentes aos modelos estudados que nos corrijam e critiquem, sem qualquer constrangimento, o que desde já agradecemos, a bem da evolução do nosso próprio saber.

---

<sup>7</sup> Não será por acaso que quanto mais se toca em certas franjas da criminalidade e da sociedade habituadas à impunidade mais crescentes são as críticas contra o Ministério Público e também contra a Polícia Judiciária. É exactamente neste contexto que surgem defensores da integração da PJ na tutela da Administração Interna, integrada ou não como «departamento» de uma «Polícia nacional»... Estas soluções já não são novas em Portugal pois foram experimentadas, com interregnos, nos primeiros trinta anos do século XX, datando as leis da criação da chamada «Direcção Geral da Segurança Pública» (o tal «comando único») de 1922 e 1932.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

### a. O Modelo alemão

O ordenamento jurídico alemão não permite à polícia ou a qualquer outro organismo público uma integração que não seja a da organização administrativa, daí que a inserção natural das polícias neste país só possa ser a **Administração Interna**.<sup>8</sup>

Não significa isto, que não haja na solução alemã, uma especial polícia de investigação criminal – a **KRIMINALPOLIZEI** – simplesmente, ao contrário da solução portuguesa (e belga?), ela está totalmente integrada na Administração Interna.<sup>9</sup>

A **KRIMINALPOLIZEI** realiza as investigações de que é incumbida ou que entende necessárias, cabendo uma decisão ao Ministério Público, por via de regra, apenas sobre os resultados finais dessas investigações.

A actividade decisória do Ministério Público só tem lugar na fase final da investigação, momento em que decide o futuro de cada caso, o que lhe confere um estatuto de mero controlador de resultados, ou seja, o de um mero depositário dos autos produzidos pelas polícias.<sup>10</sup>

A **KRIMINALPOLIZEI** tem legalmente consagrada a sua autonomia orgânica, o que impede, que o Ministério Público ou outra instituição qualquer se dirija a um funcionário de polícia em particular, só podendo fazê-lo à instituição (via hierarquia).<sup>11</sup>

A **KRIMINALPOLIZEI** insere – se num modelo de dependência funcional das autoridades judiciárias, em especial do MINISTÉRIO PÚBLICO, só que muito mitigada, quase diríamos a roçar a autonomia funcional, na medida em que lhe é reconhecida competência para proceder a investigações, mesmo sem qualquer intervenção ou conhecimento do

---

<sup>8</sup> Ao contrário, por exemplo, da modelo português, que integra, sem qualquer óbice legal ou conceptual, a POLÍCIA JUDICIÁRIA na Administração da Justiça (como órgão auxiliar). Na Alemanha, pelo que vemos, tal solução nunca poderia ter enquadramento legal, por violar claramente um preceito administrativo.

<sup>9</sup> A KRIMINALPOLIZEI tem uma competência genérica, de polícia judiciária, para a investigação de todo o tipo de crimes. Refira-se que todos os outros sectores policiais estão subordinados hierarquicamente à KRIMINALPOLIZEI.

<sup>10</sup> Em Portugal, o MINISTÉRIO PÚBLICO também foi um mero controlador dos resultados finais das investigações realizadas pela POLÍCIA JUDICIÁRIA até 1987, altura em que um novo CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, veio atribuir ao MINISTÉRIO PÚBLICO, a titularidade da acção penal, com a inerente possibilidade de ter uma actuação directiva, a todo o tempo, sobre toda a investigação criminal, em especial a realizada pela POLÍCIA JUDICIÁRIA.

<sup>11</sup> O mesmo sucede na Polícia Judiciária portuguesa.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

MINISTÉRIO PÚBLICO, ao qual, por via de regra, como já se disse, só terá prestar contas após a conclusão das investigações.<sup>12</sup>

A doutrina alemã terá tentado criar, no passado, um verdadeiro embrião de POLÍCIA JUDICIAL, através de um corpo, entretanto desaparecido, de «**FUNCIONÁRIOS AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**», a quem nessa qualidade se cometia a obrigação de prestar obediência ao representante do MP da sua área e a quem este podia ordenar directamente tarefas processuais penais.

Estes «FUNCIONÁRIOS AUXILIARES», recrutados nas diversas polícias e a quem eram reconhecidos poderes processuais penais mais extensos do que aos restantes funcionários policiais, podiam ser considerados uma aproximação ao sistema francês dos «OFFICERS DE POLICE JUDICIAIRE», e, pelo enquadramento orgânico, poderiam vir a ter alguma semelhança com as SECÇÕES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, da solução italiana, ou seja, uma espécie de POLÍCIA JUDICIAL, em fase embrionária.

Esta solução de POLÍCIA JUDICIAL não terá vingado devido a uma forte contestação da ADMINISTRAÇÃO INTERNA, e da própria KRIMINALPOLIZEI, que recusaram aquela qualificação de «AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO», por a interpretarem como uma desvalorização da sua condição policial.<sup>13</sup>

**CONCLUSÃO: se a KRIMINALPOLIZEI tem como única competência a investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciárias, tem ainda uma estrutura orgânica e hierárquica autónoma e unitária a nível nacional ou federal, requisitos de ingresso e formação específicos, então ajusta-se, em nossa opinião, muito mais ao modelo de Polícia Judiciária do que Judicial.<sup>14</sup> Uma formação de base generalista, assim como a intercomunicabilidade entre as carreiras/funções de investigação criminal e segurança pública são as duas características que mais a distinguem da polícia criminal portuguesa(PJ).**

<sup>12</sup> Ao contrário do que sucede com o MP alemão, o MP português é uma figura tutelar e omnipresente em toda a fase da investigação.

<sup>13</sup> É curioso, como uma qualificação «AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO» (na solução alemã), que no fundo parece ter o mesmo sentido conceptual que a de «ÓRGÃO AUXILIAR DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA» (solução portuguesa), pode desencadear nos polícias dos respectivos países reacções tão diversas. De facto, o que parece repugnar os colegas alemães (da KRIMINALPOLIZEI) é motivo de orgulho para os colegas portugueses (da POLÍCIA JUDICIÁRIA).

<sup>14</sup> Começamos a verificar que Polícia Judiciária e Polícia Judicial são duas realidades orgânicas bem distintas, embora destinadas, no essencial, à mesma missão : a investigação criminal e a coadjuvação as autoridades judiciárias.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**b. O Modelo francês <sup>15</sup>**

Do ponto de vista organizacional, a POLÍCIA JUDICIÁRIA francesa designa o conjunto de funcionários oriundos de corpos administrativos distintos, encarregados das tarefas de investigação criminal e processuais penais.

A POLÍCIA JUDICIÁRIA francesa não corresponde a um corpo policial orgânico e hierarquicamente autónomo, unitário, com estrutura nacional centralizada e formação policial diferenciada de outros ramos policiais, como acontece no caso português e belga.

Por outro lado, a competência para as tarefas de investigação criminal e processuais penais não são da exclusiva competência da POLÍCIA JUDICIÁRIA francesa, pois essas funções podem ser exercida por outras entidades radicalmente distintas dessa mesma PJ.

Do ponto de vista organizacional a POLÍCIA JUDICIÁRIA francesa tem uma relação de BI – HIERARQUIA ou de dupla hierarquia:

- Com a ADMINISTRAÇÃO INTERNA, porque os seus funcionários, para efeitos de estatuto profissional e de carreiras mantêm os vínculos com os corpos de onde provêm.
- Com a ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, porque mantêm com as autoridades judiciárias uma verdadeira relação de serviço, portanto hierárquica, com especial relevância relativamente ao MINISTÉRIO PÚBLICO. <sup>16</sup>

Do ponto de vista funcional, a PJ tem também um duplo espaço de actuação: na fase preliminar do inquérito está subordinada ao MINISTÉRIO PÚBLICO e ao nível da instrução actua executando comissões rogatórias do JUIZ DE INSTRUÇÃO. <sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> O modelo processual penal francês influenciou fortemente alguns períodos da legislação processual penal portuguesa, podendo considerar-se que as influências mais recentes deram-se em Portugal, entre 1972 (Decreto – Lei 185 / 72), altura em que veio a ser restabelecida a figura do JUIZ DE INSTRUÇÃO para a fase da instrução preparatória, que atravessou todo o período pós revolucionário, <sup>15</sup> tendo durado até 1987, com algumas cambiantes, data da entrada em vigor do actual Código de Processo Penal, que devolveu ao MINISTÉRIO PÚBLICO, a direcção da fase de investigação.

<sup>16</sup> Ou seja, como dissemos anteriormente, este tipo de PJ, como a francesa, de feição a nosso ver vincadamente judicial, naquilo que é essencial (missão) depende e bem da Administração da Justiça e naquilo que é afinal acessório (estatuto profissional) liga-se à Administração Interna!

<sup>17</sup> O legislador português acabou por se afastar da solução francesa, entre outros motivos de ordem teórica, por a considerar um sistema incongruente, na medida em que, se é verdade que o MP tem uma margem de decisão no



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**CONCLUSÃO: Não tendo uma estrutura autónoma, unitária e centralizada a nível nacional, com hierarquia e carreira própria e requisitos específicos de ingresso e formação, a Polícia Judiciária francesa tem uma feição muito mais de Polícia Judicial do que de Judiciária, aproximando-se, por isso mesmo, do modelo italiano.**

### **c. O Modelo Italiano**

A Polícia Judiciária italiana já teve o cunho francês de dupla – hierarquia. Nos finais dos anos oitenta afastou-se do sistema francês, ao adoptar um conjunto de princípios que visam adequar a relação autoridades judiciárias / Polícia Judiciária ao **preceito constitucional que impõe que as autoridades judiciárias disponham directamente da Polícia Judiciária** (Cfr. A Convenção de MEDEL atrás referida)

As principais características da Polícia Judiciária italiana são as seguintes:

- separação entre PJ e restante polícia
- dedicação exclusiva dos funcionários da PJ às tarefas processuais penais
- vinculação orgânica dos funcionários da PJ às autoridades Judiciárias respectivas

Os funcionários policiais da PJ, tal como no sistema francês, são recrutados de diferentes entidades policiais e também não existe uma estrutura autónoma, unitária e centralizada a nível nacional, com hierarquia e carreira própria.

Apesar de o CPP italiano referir uma POLÍCIA JUDICIÁRIA, como função e como instituição, do nosso ponto de vista não se pode falar de uma POLÍCIA JUDICIÁRIA Italiana, mas sim de dois tipos de organizações que realizam funções de PJ: as secções e os serviços.

---

âmbito do inquérito criminal, também não é menos verdade que lhe escapam grandes campos de actuação que estão na esfera do Juiz de Instrução. Neste sentido não se pode considerar que o MP francês é o titular do inquérito criminal, à semelhança, por exemplo, do que sucede em Portugal, na Bélgica e na Alemanha.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
**PORTUGAL**

Tal como no modelo francês, as funções de PJ também podem ser desempenhadas por outros órgãos de polícia criminal.

**AS SECÇÕES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA** estão organizadas junto de cada PROCURADORIA DA REPÚBLICA, dos TRIBUNAIS e das PRETURAS, sendo portanto unidades de polícia distribuídas em função da competência territorial das autoridades judiciárias.

As secções de polícia judiciária organizam-se em função do número de organizações judiciárias existentes, à semelhança do que acontece com os funcionários judiciais.

Os funcionários policiais destas secções, também tal como os funcionários judiciais, têm uma vinculação máxima perante as respectivas autoridades judiciárias.

As autoridades judiciárias dispõem assim directamente dos funcionários policiais das secções, que são dirigidas pelo Oficial de PJ de grau mais elevado, cabendo a coordenação ao magistrado que dirige o respectivo ofício judiciário

Uma vez na PJ, os funcionários policiais das secções perdem todo e qualquer vínculo funcional com os corpos originários.

Curiosamente, à semelhança do que sucede com a PJ francesa, o único vínculo que os funcionários da PJ italiana continuam a manter com a Administração Interna refere-se ao estatuto profissional e carreiras, o que pode ser interpretado como um expediente para impedir a tentação de se constituírem em corpo autónomo de PJ.

**OS SERVIÇOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA** são unidades centralizadas, com competência nacional, dependentes do PROCURADOR DA REPÚBLICA, organizadas junto das QUESTURAS e em determinados serviços policiais.

Os SERVIÇOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA fazem a compensação à fragmentação das SECÇÕES, que sendo unidades territorialmente delimitadas só a muito custo teriam capacidade de atender aos casos de criminalidade complexa, plurilocal ou mesmo nacional.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

As SECÇÕES foram pensadas sobretudo para oferecer às autoridades judiciárias um auxílio permanente e imediato, enquanto os SERVIÇOS foram criados para as grandes investigações e por isso são dotados de maiores recursos humanos, técnicos e materiais.<sup>18</sup>

Também teve a influência na criação dos SERVIÇOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, o simples facto de as secções terem sido pensadas para certas fases processuais penais e para as tarefas concretas determinadas pelas autoridades judiciárias, o que lhes retira espaço e disponibilidade para uma prevenção pró activa contra a criminalidade.

**CONCLUSÃO: em Itália, embora se fale disso, não existe uma Polícia Judiciária com uma estrutura autónoma, unitária, centralizada a nível nacional, com hierarquia e carreira própria e requisitos específicos de ingresso e formação. O que existe são «serviços» e «secções» com funções de «Polícia Judiciária», cujos funcionários policiais são recrutados nas várias polícias e são na prática directamente dirigidos pelos magistrados do respectivo ofício judiciário.**

#### **d. O Modelo espanhol**

No esquema anterior à Constituição de 1978, o sistema policial espanhol assentava em três corpos distintos:

- **CUERPO SUPERIOR DE POLICÍA**
- **CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
- **CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL**

**O CORPO SUPERIOR DE POLÍCIA** era um corpo de natureza civil, com alto nível de qualificação e formação policial, que tinha as mais relevantes funções de POLÍCIA JUDICIAL, de análise e tratamento de informação a nível nacional. Também possuía um importante serviço de POLÍCIA CIENTÍFICA, com pessoal especialmente preparado para o efeito.

---

<sup>18</sup> Os «Serviços de polícia Judiciária» italianos no plano das competências equivalem às Direcções Centrais da Polícia Judiciária portuguesa: Direcção Central de Combate ao Banditismo; Direcção Central de Investigação do Tráfico de Estupefacientes e Direcção Central de Investigação da Corrupção e Infracções Económica e Financeiras.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

No âmbito da investigação criminal era a POLICIA JUDICIAL, até ao ponto de ainda hoje, a imagem social do INSPECTOR DE POLÍCIA, se identificar com o investigador criminal. Embora actuasse primordialmente nos grandes centros urbanos, no que respeita às funções de POLICIA JUDICIAL tinha competência nacional.

**O CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL** dedicava-se à segurança pública com natureza auxiliar do primeiro. Era um corpo uniformizado, de estrutura e organização militar, mas não integrado nas forças armadas. Actuava primordialmente nos grandes centros urbanos.

**O CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL** era de natureza militar, desempenhava funções policias de segurança pública e funções específicas de controlo fiscal, fronteiras, estradas, sobretudo em meios rurais.

No essencial, o **CUERPO SUPERIOR DE POLICÍA** identificava – se com o conceito português e belga de POLÍCIA JUDICIÁRIA.<sup>19</sup>

A Constituição espanhola de 1978 operou uma ruptura com o sistema anterior, estabelecendo uma nítida separação entre Forças armadas e Forças de Segurança e a possibilidade de as COMUNIDADES AUTÓNOMAS poderem criar os seus próprios serviços de polícia.

A Constituição espanhola prevê, expressamente, no seu artigo 126, ainda que de forma genérica, a existência de uma POLICIA JUDICIAL, que depende dos JUIZES, dos TRIBUNAIS e do MINISTÉRIO FISCAL, nas suas funções de averiguação do delito e descoberta e detenção do delinquente.

A Constituição espanhola deixa antever uma diferenciação entre POLÍCIA DE SEGURANÇA, dependente do governo (Administração Interna) e uma Polícia Judicial que depende dos

---

<sup>19</sup> Existe ainda uma ligação pessoal muito forte entre muitos INSPECTORES da POLÍCIA JUDICIÁRIA PORTUGUESA e INSPECTORES do antigo CUERPO SUPERIOR espanhol. É sintomático, que ainda hoje, decorridos mais de dezasseis anos da reforma policial espanhola, os INSPECTORES espanhóis se recordem, com grande nostalgia, mas, também, com um profundo sentimento de resignação, dos «velhos tempos» em que sentiam orgulho em pertencer a um corpo policial coeso com grande prestígio junto da opinião pública. Todo o prestígio anterior veio a ser diluído com o tempo e a administração pública espanhola deixou de ter um serviço referencial. Não só não conseguiram emprestar esse prestígio à «nova» Polícia Nacional como acabaram por ser tocados pelos mesmos índices de desconfiança da opinião pública na polícia. Lamentavelmente, de há uns anos a esta parte, a relação dos Inspectores da PJ portuguesa com os Inspectores do antigo «Cuerpo Superior» e actuais Inspectores da Polícia nacional, tem vindo lentamente a esboroar-se, atendendo à tendência, cada vez mais crescente, para que os interlocutores espanhóis da Polícia Judiciária portuguesa sejam provenientes das mais variadas entidades policiais espanholas com competência para a investigação criminal, como é o caso da Guardia Civil, da Aduana, e da Agencia tributária, etc.





ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

JUIZES, dos TRIBUNAIS e do MINISTÉRIO FISCAL, ou seja, já claramente posicionada na órbita da ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA.

A LEY ORGÂNICA 2 / 86, DE FUERZAS E CUERPOS DE SEGURIDAD, veio entretanto determinar a fusão dos CUERPO SUPERIOR DE POLICÍA e do CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.

A evolução do actual sistema policial espanhol ficou muito aquém das expectativas, sobretudo dos nossos companheiros oriundos do anterior CUERPO SUPERIOR DE POLÍCIA, na medida em que, conforme referiu o nosso companheiro RAFAEL GASSO PERALTA, em 19 de Março de 1999, em Lisboa, num seminário organizado conjuntamente pela ASFIC / PJ e pelo SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, subordinado ao tema «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: MAGISTRATURAS E POLÍCIA JUDICIÁRIA»:

**«a suposta simplificação de corpos não solucionou a coordenação operativa, as duplicações e a articulação da POLICIA JUDICIAL com as diferentes actuações policiais relativamente ao processo penal».**

O RAFAEL não deixou de enfatizar os problemas originados pela unificação de dois corpos policiais com uma cultura substancialmente diferente: <sup>20</sup>

- choque de mentalidades, referindo em especial as dificuldades de adaptação de uma parte das chefias militares do CUERPO NACIONAL DE POLÍCIA a uma policia civil
- e, do mesmo passo, a difícil reconversão de muitos funcionários do CUERPO SUPERIOR a funções uniformizadas para as quais não tinham apetência, vocação e formação.
- danos irreparáveis nas carreiras profissionais, especialmente nas dos funcionários do CUERPO SUPERIOR
- e ainda o facto de o actual **CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL** nunca ter conseguido criar, até hoje, uma identidade e uma coesão interna tão forte, quanto foi aquela que teve o CUERPO SUPERIOR.

O RAFAEL enumerou ainda aquilo que considera disfunções do sistema policial espanhol:

---

<sup>20</sup> Veja-se o que está a suceder presentemente na Bélgica



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

- A manutenção de um corpo militar com funções policiais, como é o CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL, o que colide com o texto constitucional
- A concorrência entre o CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL, e o CUERPO DE POLICÍA NACIONAL, na investigação dos delitos de maior importância (delinquência organizada, tráfico de estupefacientes, terrorismo, etc.)
- A existência de bases de dados criminais separadas
- A criação e o desenvolvimento de POLICIAS AUTONÓMICAS, com vocação de polícia integral nos respectivos territórios, que cobrem inclusive as funções de POLÍCIA JUDICIAL
- Os escassos avanços na criação de uma autentica POLICIA JUDICIAL, pois o texto constitucional deixou nas mãos da legislação ordinária o seu desenvolvimento, o que nunca chegou a acontecer.
- O facto de a colaboração com as polícias de outros países estar a ser exercida em maior ou menor grau, também pela GUARDIA CIVIL

Apontou ainda, como factores negativos, a ausência de uma autentica dependência da POLICIA JUDICIAL aos JUIZES DE INSTRUÇÃO, que em Espanha são os titulares da investigação criminal e o escasso papel do MINISTÉRIO FISCAL na mesma.

Concluiu também, que a POLÍCIA e os JUIZES continuam a trabalhar por norma, cada um por sua conta, e só, excepcionalmente coordenados.

**CONCLUSÃO: Em Espanha são várias as entidades competentes para a investigação criminal: Corpo de Polícia Nacional, Corpo da Guardia Civil, Polícias Autónomas, Polícia Judicial, Agência tributária, Aduana, etc. A fórmula adoptada para a POLICIAL JUDICIAL espanhola é, praticamente em tudo, semelhante à das SECCÕES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA italianas.**



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

### e. O Modelo belga

A POLÍCIA JUDICIÁRIA Belga foi criada em 7 de Abril de 1919, por uma Lei Orgânica que refere expressamente a criação de **um corpo de polícias especializados, especialmente encarregados de combater os crimes graves que necessitam de investigações complexas e prolongadas.**

Antes da reforma policial presente, a PJ belga estruturava-se em Brigadas por círculo ou área judicial e uma Brigada Nacional destinada especialmente às questões da grande criminalidade. Estava dotada de 22 laboratórios de polícia Científica que também estavam à disposição de todas as polícias do Reino.

Era tutelada pelo Ministro da Justiça e estava colocada sob a autoridade e fiscalização de cinco Procuradores Gerais de nível federal e sob a direcção de procuradores do rei de cada um dos círculos ou áreas judiciais, como forma de assegurar um máximo de independência face ao poder político,<sup>21</sup> resultando dessa ligação hierárquica aos Procuradores Gerais e aos procuradores do rei, a sua denominação «prés des Parquets» (junto do Ministério público).

É interessante tentar perceber porque razão se «mata» uma «Polícia Judiciária» como a PJP belga, com créditos firmados na opinião pública e sem qualquer responsabilidade nos maus acontecimentos (caso Dutroux) que motivaram a reforma policial que está em curso nesse país.

Na década de noventa, por força de uma lei que definiu que a PJP era igualmente uma polícia com competência genérica (judiciária e administrativa), como as demais polícias (1992), estabeleceu-se uma concorrência feroz no terreno da investigação da grande criminalidade, entre a PJP e as BRIGADAS DE GENDARMERIE.

A rivalidade tornou – se naturalmente forte e desigual, entre uma PJP, dirigida por Procuradores do Rei, incapazes de lhe dar uma verdadeira coordenação e de a fazer funcionar eficazmente e umas BRIGADAS, que beneficiavam de toda a pujança de uma estrutura do tipo militar, fortemente centralizada, que era a GENDARMERIE.

---

<sup>21</sup> A inserção da PJ portuguesa e da PJ belga (desta até 2001) na «Administração da Justiça» tem de comum a preocupação de garantir, a todo o custo, uma maior independência face ao poder político.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

Para por um fim à «guerra entre polícias» e à forma escandalosa e muitas vezes ilegal, como a GENDARMERIE realizava os inquéritos, iludindo qualquer controlo do poder judiciário, o que conduziu a resultados catastróficos (caso DUTROUX), o governo belga apostou numa reestruturação das forças policiais.

Numa primeira fase, o Governo belga redigiu um anteprojecto de LEI ORGÂNICA DE POLÍCIA NACIONAL, que contemplava uma polícia única, decalcada da GENDARMERIE, que absorvia numa primeira fase a PJP e numa segunda fase as polícias comunais (1998)

Mas a incúria repetitiva da GENDARMERIE, designadamente relacionada com a fuga rocambolesca de MARC DUTROUX (23 de Abril de 1998), provocou uma grave crise moral e institucional na Bélgica, que conduziu a que a generalidade dos partidos se entendessem para a aprovação de uma lei que organizasse um serviço de polícia Federal e Local, estruturado a dois níveis.

Desta maneira, a Bélgica rejeitou um CORPO DE POLÍCIA único, na medida em que a solução escolhida para ser implementada, continua a distinguir, claramente, um serviço de POLÍCIA JUDICIÁRIA e um serviço de POLÍCIA ADMINISTRATIVA.

É interessante saber o conjunto de razões que levaram o parlamento belga a rejeitar a solução de uma polícia única:

- As estruturas monolíticas não oferecem garantias de eficácia.
- Uma polícia única tem tendência a fechar-se sobre si própria e a organizar – se de forma a auto bastar - se, alheando-se das preocupações das populações.
- Uma polícia única, sobretudo quando muito dos seus quadros receberam formação militar, tem tendência a regular-se por critérios de eficácia e não de legalidade e de direito, tal como uma arma faria em tempo de guerra.
- Uma polícia única tem melhores condições para iludir o controlo das autoridades judiciárias e da tutela.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

- Um CORPO DE POLÍCIA único constitui um perigo potencial para a democracia, sobretudo quando as instituições políticas de um país estão fragilizadas, como era o caso da Bélgica.

No processo penal, as missões de POLÍCIA JUDICIÁRIA exercem – se sob a direcção e responsabilidade das autoridades judiciais competentes: Procuradores do Rei e Juizes de Instrução.

A nova POLÍCIA FEDERAL , ficaria assim tutelada conjuntamente pelo MINISTÉRIO DO INTERIOR e da JUSTIÇA, compreendendo uma DIRECÇÃO GERAL DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA, uma DIRECÇÃO GERAL DE POLÍCIA JUDICIÁRIA e DIRECÇÕES GERAIS encarregues do apoio e da gestão do conjunto dos serviços de polícia.

A DIRECÇÃO GERAL DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA tutelada pelo MINISTRO DO INTERIOR.

A DIRECÇÃO GERAL DE POLÍCIA JUDICIÁRIA tutelada pelo MINISTRO DA JUSTIÇA e dependente de um PROCURADOR FEDERAL.

Tudo quanto referimos anteriormente sobre a PJP e a reforma belga consta da intervenção do Bernard Ista, proferida na qualidade de Presidente do SAPJ, em 19 de Março de 1999, em Lisboa, no seminário já referido anteriormente. <sup>22</sup>

Mas como notou agora dois anos depois o nosso companheiro Christian Van Mechelen, do SAPB, <sup>23</sup> parafraseando alguém, «a margem de manobra entre o texto e a aplicação

---

<sup>22</sup> Seminário organizado conjuntamente pela ASFIC / PJ e pelo SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, subordinado ao tema «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: MAGISTRATURAS E POLÍCIA JUDICIÁRIA», que teve lugar em Lisboa, em 19 de março de 1999. Foi em boa hora realizamos este seminário, que contou com a participação das personalidades jurídicas portuguesas mais eminentes (magistrados, políticos, professores catedráticos, etc.), a quem demos uma oportunidade única para ouvir e interpelar as brilhantes intervenções do Rafael (SPP), do Bernard (SAPJ), bem como de magistrados espanhóis, italianos e franceses, cujas análises críticas e extremamente ácidas sobre os respectivos modelos processuais penais e sistemas de investigação criminal, contrastaram de forma flagrante com as intervenções dos homólogos portugueses sobre as mesmas matérias. Hoje, temos a mais profunda convicção, de que todas estas intervenções foram decisivas para que o poder político português avançasse com maior rapidez e consistência para a reforma policial portuguesa iniciada em 2001, que resultou numa Lei de Organização da Investigação Criminal, assente em três pilares fundamentais: Um corpo superior de polícia vocacionado para a grande criminalidade nacional e transnacional (Polícia Judiciária); a atribuição de competências para a investigação criminal da pequena criminalidade às polícias de proximidade (PSP e GNR); e a implementação de um Sistema Integrado de Informação Criminal gerido pela PJ e partilhado numa base de reciprocidade com as restantes forças policiais. Nessa ocasião transmitimos ao Bernard que nos congratulávamos com o facto de a reforma policial belga apostar em manter intocada a cultura organizacional e humana da PJP, apesar desta ver a sua condição reduzida a uma «Direcção Geral...» de uma nova polícia...

<sup>23</sup> Excerto de um estudo notável sobre « A Reforma das polícias Belgas», apresentado pela delegação belga, no Comité Executivo do CESP, em Alicante, a 20 de Novembro de 2001.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

concreta é tal que uma acção determinante é sempre possível». No caso da reforma policial belga a «acção determinante» parece ter seguido irremediavelmente um sentido totalmente perverso e negativo.<sup>24</sup>

Na verdade, pouco ou nada do preconizado em 1999, pelo Bernard Ista veio a ser efectivamente implementado.

A nova Polícia Federal acabou por ser contaminada com os maiores defeitos da Gendarmerie.

De forma humorística, os nossos companheiros da ex.PJP observam que a reforma policial «desmilitarizou a Gendarmerie», mas depois «esqueceram-se de o dizer aos Gendarmes»...

Na prática, o processo de reforma está a ser caracterizado como uma autêntica «gendarmerização» da polícia integrada (de toda a polícia, ex.pjp, municipais, etc), pois a Gendarmerie ficou «com a parte de leão» da nova Polícia Federal, através de uma ocupação consentida (ou planeada pelo poder político?) dos seus lugares de direcção mais importantes.

Os «antigos reflexos militares (praxes e rituais) subsistem no quadro das relações hierárquicas entre os ex. gendarmes.<sup>25</sup>

As práticas e a organização adoptadas na nova Polícia Federal, fazem lembrar a ex. Gendarmerie.

---

<sup>24</sup> O caso belga que é o mais recente, mostra bem, como são praticamente insuperáveis muitos dos problemas que inevitavelmente surgem nos processos de fusão de polícias com histórias, estruturas, quadros mentais e culturais completamente distintos. Invariavelmente, são os corpos policiais mais pequenos que são absorvidos, pelas «Instituições totais», que tendem a ser os corpos policiais maiores, sobretudo se militarizados ou com uma forte componente e cultura militar, não se criando nada de novo, a não ser uma operação de recauchutagem dos piores defeitos da entidade prevacente. Os argumentos que tradicionalmente justificam a fusão dos corpos policiais (maior articulação e coordenação e rentabilização, etc.), geralmente não têm uma repercussão positiva nas novas «Polícias Nacionais», que continuam a padecer dos mesmos males, porventura até mais agravados... O que se passou na Bélgica é a todos os títulos lamentável: apontou-se à Gendarmerie», com intenção de matar, mas quem levou o tiro de morte foi a PJP !!! O mesmo sucederia, seguramente, em Portugal, com a PJ, se esta viesse a ser integrada juntamente com a PSP, numa nova Polícia Nacional.

<sup>25</sup> Basta a ver a relação de 16.000 ex. Gendarmes para 1450 ex.PJP, para concluir sobre que cultura vai prevalecer...



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

Os oficiais da Gendarmerie que estavam à frente de serviços continuam a estar e passam a ser designados de «Directores de serviço», «ocupando os mesmos lugares»... «com a mesma mentalidade».

«Os princípios que prevaleciam na ex. Gendarmerie são impostos à nova polícia, o que implica que no plano cultural, não houve inovação mas somente uma escorregadela», o que se pode explicar pelo facto de «os mesmos homens (antigos oficiais superiores da Gendarmerie) assegurarem as mesmas funções».

Ou seja, colocaram à frente da nova Polícia Federal «os mesmos homens que convenceram os ex. Gendarmes que trabalhavam para a Gendarmerie e subsidiariamente para a justiça» ou que «um Gendarme só obedece a outro Gendarme», etc.

Segundo Christian, a reforma partiu de um pressuposto errado que era o de «considerar como exacta a equação segundo a qual um polícia é igual a um polícia», desprezando, por completo, a diferença em termos de formação e especialização que existia, por exemplo, «entre um Polícia Municipal, que era um generalista e um Investigador da Secção Financeira da Polícia Judiciária, que era um especialista».

Acresce ainda, que foi dado aos ex. gendarmes «um papel predominante na formação dos novos recrutados» o que conduzirá inevitavelmente «à reprodução das mentalidades do passado».

O pessoal da ex. PJP queixa-se de discriminações relativamente aos ex. Gendarmes: estes recebem continuamente formação e são promovidos, enquanto os ex. PJP nem uma coisa nem outra.

O Christian terminou o seu trabalho concluindo que o principal erro cometido, aquando da elaboração, preparação e implementação desta reforma, consistiu em se ter atribuído aos antigos Gendarmes a redacção dos textos oficiais (Estatutos, Disciplina, Nomeações...) e no facto dessas pessoas terem sido colocadas nos lugares chave, tanto nas direcções gerais, como nos gabinetes ministeriais e nos grupos de trabalho»!?.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ao nível sindical a reforma policial reduziu extensamente os direitos dos polícias, designadamente no âmbito das matérias susceptíveis de negociação, da capacidade representativa dos sindicatos elevada para números inatingíveis e da redução das dispensas dos Dirigentes para a actividade sindical, concluindo o Christian que isto sucedeu provavelmente para não terem de ouvir e reagir às reivindicações dos polícias que não pertenciam à ex. Gendarmerie (já que esta nunca teve sindicato).



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**CONCLUSÃO:** Na Bélgica apesar de todas as aberrações da reforma policial continua a existir uma estrutura vocacionada para a investigação criminal e para a coadjuvação das autoridades judiciais, unitária e centralizada a nível nacional (federal), antes autónoma agora reduzida a «Direcção Geral...» de uma super estrutura nacional que é a POLÍCIA FEDERAL, onde coabita com a segurança pública. Este modelo fica a meio caminho entre uma entidade de POLÍCIA JUDICIÁRIA à «portuguesa» e as entidades do tipo POLICIA JUDICIAL à italiana, francesa ou espanhola. Tendo em conta todas as transformações operadas agravadas com uma formação de base generalista, pode-se considerar que a investigação criminal belga perdeu em «especialização».

#### **f. O Modelo português**

O modelo português de cooperação entre polícia e autoridades judiciais foi decisivamente influenciado pelos princípios do constitucionalismo liberal, em especial quanto ao dogma da «separação dos poderes».

Dentro desse ideário, o princípio da separação de poderes no processo penal português conduziu a diversas cisões, sendo a principal de entre elas, a estrita separação entre ADMINISTRAÇÃO DE JUSTIÇA e ADMINISTRAÇÃO INTERNA.

Esta cisão despoletou, por simpatia, outra grande cisão que influenciou todo o sistema policial português, nos últimos 150 anos: uma tendencial (1760 – 1896) e depois completa cisão entre POLÍCIA ADMINISTRATIVA e POLÍCIA JUDICIÁRIA (1896).

Dessa cisão nasceu a actual POLÍCIA JUDICIÁRIA, organização autónoma, que sofreu várias evoluções e mutações (ganhou e perdeu poderes de natureza jurisdicional), mas sem nunca ter perdido o estatuto de ÓRGÃO AUXILIAR DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA.

Ao nível da investigação criminal a regra é a de que o inquérito se realiza sob a titularidade e direcção do MINISTÉRIO PÚBLICO, coadjuvado e assistido pelos órgãos de polícia criminal (entre eles a POLÍCIA JUDICIÁRIA). Os órgãos de polícia criminal actuam na dependência funcional e sob direcção das respectivas autoridades judiciais (art. 56º e 263º - 2 do





ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

CPP). Nesta fase o JUIZ DE INSTRUÇÃO tem o papel essencial de controlo e de garante de direitos fundamentais.

Esta regra conferiu à fase de investigação a condição de uma verdadeira fase do processo penal. A investigação criminal não é mais uma fase de natureza administrativa ou mera actividade policial à margem das normas processuais penais.

**Quer a Constituição portuguesa, quer o Código de Processo Penal, fizeram da investigação criminal, uma função eminentemente judicial, dirigida por uma magistratura: o MINISTÉRIO PÚBLICO.**

Da atribuição da titularidade da investigação a uma magistratura, não se pode inferir que a polícia ficou sem espaço de actuação no âmbito da investigação criminal.

Com efeito, considera-se que titularidade ou direcção do inquérito é uma coisa (missão da magistratura) e que a realização efectiva e directa da investigação é outra (missão da polícia).

São como duas faces da mesma moeda, ou seja, uma não existe sem a outra.

Por titularidade ou direcção do inquérito entende-se que a autoridade judiciária responsável pela condução de um determinado inquérito, tem o poder de emitir comandos e directivas, definindo objectivos de actuação, para a entidade policial responsável pela investigação desse mesmo inquérito.

Por seu turno, a entidade policial responsável pela realização efectiva e directa da investigação tem garantida uma ampla margem de apreciação (uma margem de liberdade técnico – científica assente no domínio de conhecimentos, técnicas, tácticas, estratégias e na disponibilização de meios, que só as polícias dominam e possuem), para concretizar a directiva emitida pela autoridade judiciária competente.

Deste modo, a solução processual penal portuguesa optou por um modelo de dependência funcional, que pretende respeitar, simultaneamente, a independência organizatória e administrativa das polícias e o domínio que às autoridades judiciárias cabe exercer no inquérito.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

Este modelo de equilíbrio, pretende evitar que as autoridades judiciais se transformem numa «cabeça sem mãos» (como parece ser o caso alemão), não concedendo às polícias, por isso mesmo, uma autonomia total, em sede de inquérito, mas também não quis comprometer a actuação policial, quer pela supressão da sua autonomia técnica, quer pela fragmentação da sua acção, que era o que seguramente sucederia se colocasse a polícia sob uma plena dependência orgânica das autoridades judiciais (o caso italiano é o mais radical).

A dependência funcional das autoridades judiciais, significa, tão somente, que a entidade policial que realiza tarefas de processo penal, apenas e só nesse âmbito, é que está submetida à respectiva autoridade judicial, não podendo esta passar «por cima» da estrutura organizatória – hierárquica interna das polícias.

Num contexto social e político marcado, no plano nacional, por um aumento geral da pequena criminalidade (resultado de um abrandamento da economia, do desemprego, da «guetização» de numerosos bairros sociais das grandes cidades, etc.), mas também da criminalidade organizada, da económica e financeira e da transnacional, sobretudo a praticada pelas várias «máfias» de leste, sem esquecer a tendência para o incremento das novas formas de terrorismo internacional, o Governo e a Assembleia da República portuguesas (Parlamento), decidiram traçar um novo perfil para a **POLÍCIA JUDICIÁRIA portuguesa do século XXI**, renovando a Lei Orgânica da Polícia Judiciária (LOPJ - Decreto Lei n.º 275 – A / 2000) e criando um novo diploma que regulamenta a coordenação das forças de segurança, a Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC - Lei 21 / 2000).

Diz o preâmbulo da LOPJ:

É, assim, crescente a convicção de que, perante os desafios que a evolução apontada coloca, a sociedade portuguesa não pode prescindir de **uma polícia criminal especialmente preparada, científica e tecnicamente apetrechada e dotada de uma estrutura orgânica que lhe permita, com elevado grau de eficácia**, prosseguir a sua função decisiva no âmbito da prevenção da criminalidade, da investigação criminal e da coadjuvação das autoridades judiciais.

Deste modo, decorridos vinte anos sobre a primeira das grandes alterações operadas na orgânica da Polícia Judiciária e dez sobre a sua última reestruturação, importa consubstanciar o processo de modernização que se encontra em curso e reforçar a dinâmica



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

da organização, **sabendo manter o que se encontra sedimentado por largos anos de prática**, objectivos cuja prossecução a presente lei orgânica visa garantir.

No que se refere à natureza e atribuições (da Polícia Judiciária), **estabelecem-se regras de aperfeiçoamento e clarificação do modelo mais apto a combater, em especial, a criminalidade organizada e a que lhe está associada, bem como a altamente complexa e violenta, cujas características exigem a gestão de um sistema de informação a nível nacional**, afirmando-se que **a Polícia Judiciária constitui um corpo superior de polícia criminal, com estatuto próprio, que a distingue das demais forças policiais e de segurança.**

A LOIC considera igualmente o seguinte:

(...) a desejável eficácia do combate à criminalidade **exige uma racionalização dos meios** e a **clarificação das funções atribuídas aos diferentes órgãos de polícia criminal**, de acordo com o modelo mais adequado à natureza de cada uma das forças e à tipologia criminal: **a especialização da POLÍCIA JUDICIÁRIA na investigação da criminalidade mais complexa que deve estar a cargo de uma polícia científica** e a **valorização das competências de investigação criminal da GUARDA NACIONAL REPUBLICANA e da POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, para a criminalidade cuja investigação requer uma eficácia de proximidade.**

**Atenta a posição central da POLÍCIA JUDICIÁRIA, no sistema de investigação criminal, cabe a este órgão de polícia criminal assegurar as funções centrais nos domínios das relações internacionais, do sistema de informação criminal, da perícia técnico – científica e da formação...**

#### **4. Diferenças e semelhanças das diversas policias criminais**

De grosso modo, podemos considerar que a estrutura organizativa das diferentes polícias europeias (apenas das estudadas) varia entre uma estrutura unitária com ramos diferenciados e corpos autónomos para o exercício de cada uma ou várias daquelas funções.

Em todas as soluções existe uma ou mais entidades a realizar especificamente tarefas de polícia judiciária, que são aquelas que mais nos interessam para este trabalho.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

No quadro que apresentamos em anexo tentamos sintetizar as diferenças e semelhanças entre as diversas soluções de polícia criminal, desenvolvidas no ponto 3, relativamente à **tutela política**, ao **tipo de dependência** relativa às magistraturas e à **estrutura organizatória** escolhida para o exercício das tarefas de polícia judiciária.

### a. Alemanha, Bélgica e Portugal

Podemos distinguir um primeiro grupo de países (Alemanha, Bélgica e Portugal), onde se apostou claramente em POLÍCIAS CRIMINAIS unitárias, organicamente autónomas, embora com algumas diferenças (no caso Belga perdeu-se a autonomia e aquela ligação estreita às magistraturas, como no caso português), especialmente formadas e vocacionadas para a investigação criminal e para a coadjuvação das autoridades judiciárias.

A Alemanha, por respeito a imperativos administrativos, coloca a sua polícia criminal sob a tutela do MINISTÉRIO DO INTERIOR, ao contrário de Portugal (e da Bélgica?) que por razões de tradição histórica e de fundamentação teórica há muitos anos que privilegia o MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.

A Bélgica prescindiu de uma POLÍCIA JUDICIÁRIA autónoma e optou por uma fórmula que reduziu a PJP a uma «Direcção Geral...» de uma nova Polícia Federal.

Ficámos sem saber se a recém criada «Direcção Geral da Polícia Judiciária» continua a ser tutelada pelo Ministério da Justiça ou passou definitivamente para a alçada do Ministério do Interior.

Ficámos igualmente sem saber se o acesso à carreira de investigação criminal da nova «Direcção Geral se modificou e de que forma, relativamente à PJP.

Outra conclusão, que se pode retirar deste grupo de polícias afins é que, onde existe uma POLÍCIA CRIMINAL mais ou menos forte e centralizada, como é o caso destes três países, não há lugar a uma dependência hierárquica das magistraturas.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

O que existe é uma dependência funcional, que é uma solução mais elástica, que preserva ao mesmo tempo, a independência organizatória e administrativa das polícias e o domínio que cabe às autoridades judiciárias exercer no inquérito criminal.

Esta dependência funcional em relação às magistraturas tem graus diferentes nestes três países, variando de muito mitigado na Alemanha, para muito forte em Portugal e na Bélgica.

**De qualquer modo, por muito forte que seja a dependência funcional das polícias relativamente às magistraturas, ela será sempre uma solução mais suave do que a dependência orgânica, que inexoravelmente conduz à fragmentação, à fragilização, à ineficácia e, em última análise à inexistência real de polícias judiciárias ou judiciais, mas sim de serviços desligados entre si, virados para a resolução casuística dos problemas criminais, sem uma visão global e articulada da realidade criminal, eventualmente concorrenciais e em «roda livre» por falta de cadeia de comando.**

## **b. França e Espanha**

Temos a seguir um segundo grupo de países (a França e a Espanha), com soluções de POLICIA JUDICIAL, que são bastante semelhantes, pese embora a espanhola, pelo que percebemos das palavras do RAFAEL, não tenha passado ainda de uma fase embrionária, o que parece indiciar alguma indecisão política quanto à sua utilidade.

Tanto uma como outra solução indiciam uma vontade política de prover as magistraturas de uma assistência imediata na investigação criminal, mas sem grande ambição de especialização, o que torna, a nosso ver, estas soluções bastante incipientes.

Por outro lado, as polícias judiciais destes países, não deixam de concorrer com uma multidão de entidades que também têm capacidade e competência para a realização de tarefas de polícia judiciária (no caso francês GENDARMERIE versus POLÍCIA NACIONAL, versus «Polícia Judiciária», e no caso espanhol CORPO DE POLÍCIA NACIONAL versus GUARDIA CIVIL versus POLÍCIA JUDICIAL versus POLÍCIAS AUTONÓMICAS).



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

De resto, as »polícias Judiciárias ou Judiciais» de Espanha e França desenvolvem normalmente a sua actividade em condições de maior fragilidade quanto a meios humanos, materiais e tecnológicos, o que torna estas soluções pouco aliciantes para os respectivos funcionários policiais.

Tanto num caso como no outro não existe uma dependência orgânica perfeita, relativamente às magistraturas, semelhante à solução italiana. De qualquer modo, estabelecendo –se, entre os funcionários da POLICIA JUDICIAL francesa e espanhola e as respectivas autoridades judiciárias, uma verdadeira relação de serviço, portanto hierárquica, a dependência acaba por ser mais do tipo orgânico que funcional, daí a sua caracterização como mista.

A relação da POLICIA JUDICIAL espanhola com a autoridade judiciária competente caracterizada pelo José Luís Galdon / SPP, como de **dependência funcional** (página XXV da primeira fase do seu trabalho), não pode, do nosso ponto de vista, ser assim caracterizada, justamente, porque implicando uma verdadeira relação de serviço dos funcionários policiais com as respectivas autoridades judiciárias, (totalmente desenquadrada da estrutura policial de origem), tem que ser, por isso mesmo, considerada como de **dependência orgânica**.

Não tendo uma estrutura unitária autónoma e centralizada, de âmbito nacional, nem competências especiais ou exclusivas, ao nível da investigação da criminalidade, nem critérios de acesso à carreira e formação específicos, tanto a solução de POLICIA JUDICIAL francesa como a espanhola, pouca ou nenhuma afinidade têm com o modelo de polícia criminal do primeiro grupo (Alemanha, Bélgica e Portugal), aproximando – se, muito mais, da solução italiana.

### c. A Itália

A solução italiana é indubitavelmente o exemplo mais «puro» de «Polícia Judicial» e aquele, porventura, a que todas as magistraturas aspiram.

Em abstracto, do ponto de vista da administração da justiça (do ponto de vista das magistraturas), a dependência orgânica parece ser a solução mais eficaz, porque as



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

tarefas de investigação criminal e do processo penal são realizadas sob a directa e total responsabilização das autoridades judiciárias.

Através da dependência orgânica cria-se entre autoridade judiciária e funcionários de polícia judiciária o equivalente a uma cadeia de comando, o que pressupõe um canal directo e contínuo de informação criminal, obviamente útil a quem tem de tomar decisões.

Só que, no terreno, as várias experiências demonstram, que a forma segmentarizada como as próprias autoridades judiciárias se organizam, pode ser tudo, menos a mais conveniente para uma organização policial, que se quer de âmbito nacional e que só será coesa e eficaz, se for dirigida com coerência, uniformidade e estratégia.

Como referimos anteriormente, as secções e os serviços de PJ da solução italiana, são unidades de polícia, distribuídas em função do número organizações judiciárias existentes, como de resto acontece com os funcionários judiciais, o que significa que não estamos perante uma POLÍCIA JUDICIÁRIA, mas perante múltiplos formigueiros de polícias, tantos quanto as organizações judiciárias (tribunais e questuras)

Com tanta secção e serviço de PJ e tantos magistrados a dirigir, dificilmente existirá o mínimo de coordenação.

A coordenação e as tarefas de prevenção criminal pró – activas (recolha de informação criminal e subsequente tratamento análise e difusão) <sup>27</sup> e o seu adequado tratamento não são actividades que geralmente preocupam os magistrados.

Com efeito, sendo as secções da PJ italiana criadas exclusivamente para garantir a assistência directa às autoridades judiciárias, nas tarefas concretas da repressão penal, (caso a caso) é lícito concluir, que, para além disso (a resolução dos casos que têm entre mãos), muito pouco ou nada mais interesse a essas mesmas autoridades judiciárias.

Num quadro de «polícia Judicial», como o italiano, o mais certo é que as autoridades judiciárias descarreguem nas «suas» secções de polícia judiciária, um cada vez maior volume de trabalho burocrático, do que resultará a degradação dos funcionários policiais em

---

<sup>27</sup> É neste domínio que as polícias de investigação criminal devem desenvolver prioritariamente a prevenção criminal, que tem de ser obviamente diferente da prevenção criminal desenvolvida pelas polícias de proximidade (correntemente chamada «prevenção de perigos», que deve ser presencial e ostensiva, através do patrulhamento e da «rusga», para controlo e identificação de suspeitos).



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

meros funcionários administrativos, coarctando-lhes qualquer possibilidade de actuação de cariz verdadeiramente policial.

A relação de dependência da autoridade judiciária, presente na solução italiana, tende a coarctar, a nosso ver, a margem de autonomia e de criatividade, que alimenta e potencia a dinâmica das polícias, quer no plano institucional, quer no plano individual, ao contrário da solução de dependência funcional (em vigor em Portugal, na Alemanha e na Bélgica) que pretende preservar esse mesma margem de autonomia e criatividade das polícias.

Do nosso ponto de vista é inevitável, que numa solução à italiana, a pesada máquina e a cultura burocrática dos tribunais se venha a sobrepor (e a sufocar) a mobilidade e a agilidade tipicamente policiais.

Com os poderes hierárquicos entregues a entidades diversas e disseminadas, cada qual com o seu critério, sem experiência policial e formação específica de comando, totalmente impreparadas para a condução de organizações policiais, o mais certo será a do mau uso ou até não uso dos poderes hierárquicos, com o que as secções e os serviços de POLÍCIA JUDICIÁRIA se tornarão em verdadeiras unidades autónomas desligadas umas das outras e das restantes organizações policiais.

Também não conseguimos entender muito bem como é que a estruturação atomizada da PJ italiana consegue garantir, com a necessária regularidade e eficácia, aspectos tão importantes ao desempenho profissional de um polícia, como é a actualização e reciclagem permanente de conhecimentos técnicos e científicos.

A fragmentação da polícia judiciária ou judicial que a solução italiana pressupõe situa-se no extremo oposto das soluções do 1º Grupo de afinidades (Portugal, Bélgica e Alemanha), representando, a nosso ver, uma autentica pulverização material, funcional, formal e organizatória de uma estrutura policial (uma espécie de não polícia).

Acresce, que contas feitas, os custos de implementação de um sistema à italiana, que pressupõe a criação de estruturas materiais de PJ, numa infinidade de ofícios judiciais (Tribunais, Delegações do Ministério Público, etc.), seriam sempre seguramente astronómicos. No caso português seriam muito simplesmente in comportáveis <sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Portugal, sendo um país pequeno, com 10 milhões de habitantes e 90.072 km<sup>2</sup>, se adoptasse uma estrutura como esta, teria que prover qualquer coisa como 3 serviços centrais, um para cada área da criminalidade mais





ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

## 5. Conclusões

### 1ª

O processo penal é o campo de actuação, por excelência, das polícias que realizam a investigação criminal (judiciárias, judiciais ou com outro nome), cuja actividade fundamental consiste num conjunto de operações, que mais não são do que actos processuais penais, que visam constatar infracções à lei penal, recolher provas e descobrir os seus agentes, para dar lugar à repressão penal (fase da instrução e julgamento).

### 2ª

Por outro lado, ao praticar essencialmente actos processuais penais as polícias que realizam a investigação criminal vão criar, inevitavelmente, uma estreita relação com as autoridades judiciárias, que é ao mesmo tempo de subordinação (a direcção do inquérito é sempre da responsabilidade de um magistrado, embora a subordinação possa ser funcional ou hierárquica, como mais adiante vamos distinguir) e de empatia e complementaridade (o magistrado depende sempre da polícia para execução dos actos práticos da investigação e a eficácia destes (actos) também dependerão muito da qualidade dessa relação).

### 3ª

É impossível realizar um trabalho sério sobre a(s) instituição(es) policial(ais) de cada país sem atender à evolução do processo penal vigente nesse mesmo país, em articulação com os diplomas legais da(s) respectiva(s) polícia(s).

### 4ª

E que tentar situar um campo de actuação específico para uma POLÍCIA JUDICIÁRIA, no âmbito mais alargado da «POLÍCIA EUROPEIA DO SÉCULO XXI», implicaria, necessariamente, o estudo da evolução do sistema processual penal e dos diplomas que regem as respectivas polícias, numa primeira linha de esforço, de cada um dos países representados no CESP, para depois estudar os restantes...

---

grave e mais de 350 secções, uma para cada tribunal de comarca. Se cada serviço integrasse, numa estimativa, por defeito, 500 funcionários e cada secção 30, teríamos um total de 12.000 funcionários de polícia Judiciária a cobrir todo o território nacional. Actualmente a Polícia Judiciária cobre todo o território nacional, com 1350 Inspectores, Inspectores – chefes e Coordenadores, distribuídos por três Direcções Centrais, quatro Directorias Regionais e sete Departamentos locais. Nem com os 4000 Agentes da PSP e Guardas da GNR, que vão ser afectos à investigação criminal da pequena criminalidade se consegue chegar perto daquele número.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

### 5ª

Apesar das óbvias limitações do presente trabalho, é possível concluir que para uma mesma e idêntica missão (**a Investigação Criminal e a coadjuvação das autoridades judiciárias** - o Ministério Público ou os Juizes de Instrução Criminal, consoante os casos), existem soluções (e automaticamente propostas) diversas, de POLICIA JUDICIÁRIA ou POLICIAL JUDICIAL, nos vários planos que caracterizam uma entidade policial:

- na tutela política
- no plano orgânico
- no modelo de relação com as autoridades judiciárias

### 6ª

A distinção material de missões (uma polícia que pratica essencialmente actos processuais penais e que realiza a sua missão essencialmente na área da administração da justiça), faz com que alguns países posicionem as suas polícias judiciárias ou judiciais, relativamente ao poder político, também de forma diferente: inserem-nas no MINISTÉRIO DA JUSTIÇA e não no MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA ou do INTERIOR junto com as demais forças policiais.

### 7ª

Os defensores da separação das POLICIAS JUDICIÁRIAS ou JUDICIAIS das restantes polícias com funções administrativas, preventivas e de segurança pública e, em consequência, da sua inserção no MINISTÉRIO DA JUSTIÇA sustentam que esta solução **é a melhor garantia de independência da investigação criminal face ao poder político**, que hoje, como se sabe, tende, cada vez com maior frequência, a ser infiltrado pelas novas formas de criminalidade, em especial a financeira e fiscal, muitas vezes de cariz transnacional.

### 8ª

As novas formas de criminalidade representam, por isso mesmo, não apenas uma ameaça contra a sociedade, **mas acima de tudo uma ameaça contra a própria organização do estado**, partindo-se de dois pressupostos, um que é o de que, quanto mais restrito, especializado técnica e cientificamente, centralizado e coeso for um corpo policial menos



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

permeável será à infiltração e ao tráfico de influências, o que é uma condição essencial da eficácia e da independência das investigações criminais, sobretudo das mais sensíveis.

9ª

E o outro, que a investigação criminal será tanto mais eficaz e independente, quanto maior for a ligação entre polícias (que investigam) e magistrados (que dirigem), considerando-se que o investigador criminal (polícia) acaba por beneficiar, por simpatia, do estatuto de independência das magistraturas, se inserido na **ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA** e não na **ADMINISTRAÇÃO INTERNA**.

10ª

Mas muitos políticos, juristas e mesmo polícias, reagem negativamente à simples ideia de criar uma Polícia Judiciária ou Judicial à margem do quadro policial existente, considerando dois motivos fundamentais: o primeiro é o de que a Investigação Criminal é mais uma missão policial entre muitas outras, não merecendo por isso mesmo uma especialização ou distinção específica.<sup>29</sup>

11ª

E que a criação de novas polícias contribuirá para a descoordenação congénita do sistema policial já exageradamente muito dividido.

12ª

Organicamente, as POLÍCIAS JUDICIÁRIAS ou JUDICIAIS variam entre dois extremos: a solução portuguesa e a solução italiana. A solução alemã e belga têm maior afinidade com a portuguesa, enquanto a francesa e a espanhola tendem, no limite, para a italiana.

13ª

Temos vindo a classificar o modelo português como de POLÍCIA JUDICIÁRIA (até pela designação que tomou desde 1945), definido como um **corpo superior de polícia criminal, com estatuto próprio, que o distingue das demais forças policiais e de segurança, inserido na ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, especialmente preparado, científica e tecnicamente apetrechado e dotado de uma estrutura orgânica**

---

<sup>29</sup> O que sucedeu na Bélgica é a confirmação no terreno deste ponto de vista.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**centralizada** que lhe permite, **com elevado grau de eficácia**, prosseguir a sua função decisiva no âmbito da prevenção da criminalidade, da investigação criminal e da coadjuvação das autoridades judiciais, **no combate à criminalidade organizada** e a que lhe está associada, **bem como a altamente complexa e violenta**, cujas características **exigem a gestão de um sistema de informação a nível nacional**.

14ª

E o modelo italiano, como de POLÍCIA JUDICIAL, **constituído por unidades autónomas de polícia** (Serviços e Secções), **desligadas umas das outras e das restantes organizações policiais, integradas por funcionários de origens diferentes, distribuídas em função do número de organizações judiciais existentes** (tribunais e questuras, à semelhança dos funcionários judiciais), **com os poderes hierárquicos entregues às respectivas autoridades judiciais, também elas disseminadas e desarticuladas entre si**.

15ª

As restantes soluções aproximam-se mais do modelo português ou do italiano consoante também o tipo e o «grau» de relação que as entidades policiais respectivas estabelecem, no âmbito do inquérito criminal, com as autoridades judiciais competentes.

16ª

O modelo português, belga e alemão têm uma relação de dependência funcional com a autoridade judicial, titular do inquérito criminal, **assente num modelo de equilíbrio, que respeita, simultaneamente, a independência organizatória e administrativa das polícias** e o **domínio que às autoridades judiciais cabe exercer na investigação criminal**.

17ª

Por titularidade ou direcção do inquérito entende-se que a autoridade judicial responsável pela condução de um determinado inquérito, tem o poder de emitir comandos e directivas, definindo objectivos de actuação, para a entidade policial responsável pela investigação desse mesmo inquérito.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

### 18ª

Mas a entidade policial responsável pela realização efectiva e directa dessa investigação tem uma ampla margem de apreciação (uma margem de liberdade técnico – científica assente no domínio de conhecimentos, técnicas, táticas, estratégias e na disponibilização de meios, que só as polícias dominam e possuem), para concretizar a directiva emitida pela autoridade judiciária competente.

### 19ª

O modelo italiano, francês e espanhol (estes dois tendencialmente) assentam na dependência hierárquica das entidades policiais que realizam a investigação criminal, relativamente às autoridades judiciárias que superintendem essa mesma investigação, ou seja, **as tarefas de investigação criminal e do processo penal são realizadas sob a directa e total responsabilização das autoridades judiciárias competentes, estabelecendo-se entre magistrados e polícias uma autentica cadeia de comando.**

### 20ª

Por falta de elementos consistentes não nos pronunciaremos aqui sobre a carreira e a formação de cada uma destas soluções de POLÍCIA JUDICIÁRIA ou JUDICIAL, bem como o quadro de relações que estabelecem com as outras forças de segurança.

## CONCLUSÃO FINAL

Não se trata aqui de apontar o modelo ideal. Cada país tem uma determinada linha evolutiva do seu sistema processual penal, o que condiciona fortemente o seu sistema policial, em especial a sua componente de investigação criminal, o que torna difícil ou até inviável a implementação de determinadas soluções, mesmo se aplicadas com sucesso noutro país.

O mérito deste trabalho se é que o tem é o de por em confronto dois modelos «puros» de POLÍCIA JUDICIÁRIA ou JUDICIAL : o italiano e o português. Os restantes, a nosso ver, não propõem nenhuma inovação e tendem a aproximar-se ora de uma ou de outra daquelas soluções.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

Perante os dois modelos em confronto, cada sindicato poderá tirar as ilações que entender, quanto às potencialidades dos dois modelos, no que respeita à eficácia e à coordenação, sobretudo no que respeita ao combate da grande criminalidade, que é aquela que afecta a economia e a segurança do estado, crimes que devem ser, em nossa opinião, da competência de polícias vocacionadas exclusivamente para a investigação criminal (a «Polícia Especializada», segundo o conceito de Galdon).

Isto não exclui, a nosso ver, que as polícias de proximidade, que desenvolvem preferencialmente a sua actividade na área administrativa e na prevenção criminal, não possam ter valências de investigação criminal. Antes pelo contrário, devem-nas ter, só que essas valências de investigação criminal, devem ser destinadas, necessariamente, ao combate da pequena criminalidade, que é aquela que aflige o quotidiano do cidadão e que só pode ser combatida, com eficácia, precisamente, por uma polícia que, pelo seu dispositivo descentralizado, esteja próxima desse mesmo cidadão.

Não podemos, para terminar, deixar de sublinhar outro aspecto: nesta matéria não devemos deixar que a nossa actuação sindical e profissional seja influenciada por motivos essencialmente corporativos embora compreendamos que a tentação seja grande. Há que pensar, em primeira linha, na qualidade do serviço que prestamos à sociedade e, convém não esquecer, que é a mesma sociedade de que nós próprios e os nossos filhos fazem parte.

Há que saber lidar com estes problemas com a máxima seriedade e respeito pelas diferenças, no pressuposto de que cada função é relevante e complementar.

A nosso ver, o que é importante é que cada sindicato do CESP, comece a fazer, relativamente ao sistema policial do seu país, uma reflexão profunda, no sentido de saber se esse sistema cumpre ou está longe de cumprir os três grandes objectivos traçados pelo último Comité Executivo do CESP (Alicante – Novembro 2001):

- a. a democratização total da(s) policia(s), o que é incompatível com a manutenção de forças policiais militarizadas ou com estatuto militar.**
- b. um sistema policial integrado e simplificado assente, por um lado, numa polícia próxima dos cidadãos capaz de prevenir e combater com eficácia a pequena criminalidade e, por outro lado, numa polícia altamente**



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**qualificada e especializada, que seja capaz de responder à criminalidade organizada e transnacional.**

- c. **um modelo equilibrado de polícia, onde os diferentes corpos que o compõem tenham perfeitamente definidas e repartidas as respectivas competências legais, não pela competência territorial, mas segundo a matéria criminal, que tenham missões bem diferenciadas, que preveja também os órgãos de coordenação executivos necessários, bem como um sistema de informação criminal partilhado.**

Se um sindicato concluir que o «seu» sistema policial está longe desses pressupostos, que parecem ser pacíficos e aplicáveis transversalmente a todos os países, então há que começar a trabalhar, junto do poder político e da opinião pública do seu país (sobretudo da opinião especializada, onde incluímos as universidades de direito e as magistraturas), para a modificação desse sistema. Na verdade, só quando todas as partes cumprirem estes pressupostos é que teremos, neste espaço europeu, condições para uma resposta também ela integrada e eficaz, à criminalidade transnacional.

Porto, 2002-01-29

Direcção Nacional da ASFIC/PJ

Mário Coimbra



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS FUNCIONÁRIOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL  
DA POLÍCIA JUDICIÁRIA  
PORTUGAL

**Bibliografia de onde extraímos parte substancial do conteúdo histórico, analítico e teórico do presente trabalho:**

- ❑ **Cunha, José Manuel Damião** – O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal, Universitas, Catholica Lusitana, Porto, 1993.
- ❑ **Antunes, Manuel António Ferreira** – A polícia Judiciária e o Ministério Público, Escola de Polícia Judiciária, Barro, Loures, 1983.
- ❑ **Peralta, Rafael Gasso** - Intervenção em nome do SPP, no seminário «Investigação Criminal: Polícia Judiciária e Magistraturas, Lisboa, 1999.
- ❑ **Galdon, José Luís** – A Polícia Europeia do Século XXI – uma reflexão notável iniciada em 1999, que tem vindo a produzir na qualidade de «Encarregado de Missão» do Comité Executivo do CESP.
- ❑ **Ista, Bernard** – Intervenção em nome do SAPJ, no seminário «Investigação Criminal: Polícia Judiciária e Magistraturas, Lisboa, 1999.
- ❑ **Van Mechelen, Christian** – A Reforma das Polícias Belgas, Comité Executivo do CESP, Alicante, 2001
- ❑ A Lei Orgânica da Polícia Judiciária portuguesa (Lei n.º 275 – A / 2000)
- ❑ A Lei de Organização da Investigação Criminal Portuguesa (Lei 21 / 2000, de 10 de Agosto).